

A MEDIO CAMINO

Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley
(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA



uqbar
EDITORES

Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley
(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA





Dirección de Colección CIEPLAN: Eugenio Tironi

Este libro forma parte del proyecto «Una nueva agenda económico-social para América Latina», ejecutado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las informaciones y opiniones presentadas aquí son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Patricio Meller y Simon Schwartzman.

Equipo ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

A MEDIO CAMINO
Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina

ISBN: 978-956-8601-43-0

www.uqbareditores.cl
Av. Las Condes 7172 A
Teléfono: (56-2) 224 72 39

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page
Edición a cargo de: Patricio González Ríos
Asistente editorial: Javiera Piriz Yaconi
Diseño de portada: Draft
Diagramación: Salgó Ltda.
Impresión: CyC Impresores

ÍNDICE

Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina
Fernando H. Cardoso y Alejandro Foxley 9

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Democracia de instituciones
Ignacio Walker 43

Democracia y gobernabilidad
Simon Schwartzman 71

GLOBALIZACIÓN

América Latina frente a los desafíos de la globalización: ¿todavía hay lugar para la integración regional?
Pedro da Motta Veiga y Sandra Polonia Ríos 105

Cambio climático
Sérgio Abranches y Eduardo Viola 159

POLÍTICAS Y PROBLEMAS ECONÓMICOS

Crecimiento económico en América Latina
Patricio Meller y Gonzalo Valdés 197

Gobernabilidad macroeconómica y desarrollo institucional
Óscar Landerretche Moreno 225

Economía política de las finanzas públicas y políticas sociales en América Latina
Mario Marcel y Elizabeth Rivera 263

El desafío de la innovación para la América Latina de hoy
José Miguel Benavente H. 313

Problemas y dilemas de los mercados laborales latinoamericanos
Patricio Meller 343

POLÍTICAS Y PROBLEMAS SOCIALES

Gasto social en América Latina: nivel, progresividad y componentes
Patricio Meller y Bernardo Lara 371

Instrumentos alternativos para la protección social
Eduardo Fajnzylber y Andrea Repetto 393

Programas de transferencias condicionadas
Sonia Draibe 445

Salud: de pacientes a ciudadanos
André Medici 487

Educación y recursos humanos
Simon Schwartzman 551

Violencia urbana, seguridad personal y criminalidad
Leandro Piquet Carneiro 589

Las regiones metropolitanas en América Latina: potencialidades, problemas y gobernabilidad
Simón Schwartzman 625

Los autores 647

Índice de cuadros y gráficos 653

PROBLEMAS Y DILEMAS DE LOS MERCADOS LABORALES LATINOAMERICANOS

Patricio Meller[1]

Introducción y motivación 345

1. La evidencia empírica del mercado laboral latinoamericano 347
   - Hechos destacados por el lado de la oferta de trabajo 347
   - Hechos destacados por el lado de la demanda de trabajo 349
   - Hechos destacados relacionados con remuneraciones 352

2. Tópicos de políticas para el mercado laboral latinoamericano 357
   - El enfoque microeconómico-institucionalista 357
   - Rotación laboral y sindicalización en América Latina 359
   - Elementos para una agenda de política laboral 362

Referencias 366

[1] El autor agradece los valiosos comentarios de Pablo González, Óscar Landerretche, Osvaldo Larrañaga, Andrea Repetto y Simón Schwartzman a versiones preliminares de este artículo. Además, se agradece el muy eficiente apoyo técnico proporcionado por Bernardo Lara y Gonzalo Valdés.

Introducción y motivación

Hay múltiples problemas asociados al mercado del trabajo en América Latina: tasas de desempleo altas y persistentes, desocupación juvenil extremadamente elevada, niveles bajos de remuneraciones reales y menguadas tasas de crecimiento de estas, lenta generación de fuentes de trabajo, empleos nuevos predominantemente precarios, gran cantidad de trabajadores informales, baja o nula protección social de las personas que pierden el empleo, alta rotación laboral, aumento de los diferenciales de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados.

Es conveniente revisar la evidencia empírica para reexaminar la validez de las apreciaciones anteriores. Por otra parte, los problemas descritos previamente, ¿son realmente nuevos en la región? Aun más, ¿son cuestiones que suceden específicamente en América Latina y no en el resto del mundo?

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, y bajo la influencia de la economía keynesiana, el pleno empleo era considerado como el objetivo prioritario. Políticas macro orientadas a actuar sobre la demanda agregada constituían el instrumental considerado como el adecuado para lograr la meta (de pleno empleo) en el corto plazo. En América Latina, la estrategia de desarrollo de industrialización basada en la sustitución de importaciones (ISI) generaría en el largo plazo las fuentes de empleo requeridas por la fuerza de trabajo latinoamericana. A pesar de que la industria representaba en general menos del 25% del PIB, se creía que resolvería el problema del pleno empleo. Las críticas iniciales al sector manufacturero de América Latina en la década de 1960 estaban dirigidas a la lenta creación de fuentes de empleo.

A nuestro juicio, hay en la actualidad un importante cambio de énfasis. Con anterioridad, el objetivo era el «pleno empleo». Ahora, la cuestión central

pareciera no ser principalmente de naturaleza cuantitativa; se señala que lo que interesa es el *tipo de empleo*. «Se quieren trabajos *decentes*» (OIT 2004) «se buscan *buenos* empleos» (BID 2003), «se necesitan empleos *formales*» (BID 2008).

Aun más, el mercado del trabajo ha pasado a ser considerado como el mecanismo de solución de los problemas sociales e inequitativos que existen en América Latina. Sin embargo, habría serias fallas en la forma en la cual está funcionando este mercado laboral. Existe la percepción de que el mercado del trabajo constituye una especie de caja de resonancia o transmisor de la inequidad existente en América Latina. Las remuneraciones constituyen el principal y único mecanismo de ingreso para el grueso de la población; luego, empleos precarios, salarios bajos, desempleo, generan situaciones de privación para los trabajadores y sus familias. En otras palabras, tener un empleo no es condición suficiente para escapar de la pobreza. El mercado laboral genera diferenciales de remuneraciones que se traducen en accesos diferenciados a los servicios (y calidad) de salud, educación y vivienda. En breve, el mercado laboral acentúa la exclusión y los diferenciales, y por esta vía disminuye la cohesión social (BID 2006; CEPAL 2007; Uthoff 2007; Mazza 2004).

En el siglo XIX prevalecía la versión extrema del capitalismo liberal. Puesto que el mercado constituye el mecanismo principal de organización de la actividad económica, y dado que un sistema de mercados libres gracias a los precios posee autorregulación, entonces, si no hay interferencia se genera una situación de equilibrio en la cual se alcanza el «óptimo social». La consecuencia de esto es que la sociedad tiene que subordinarse al funcionamiento y autorregulación del mercado para maximizar el bienestar general. En otras palabras, las relaciones sociales tienen que someterse al sistema económico (Polanyi 1971; Esping-Andersen 1990, 1999).

En síntesis, la utopía del liberalismo plantea que las políticas ordenadoras de la actividad económica son el «libre-mercado» y el «libre-comercio», lo que implica *laissez faire* para el sector privado.

Polanyi (1971) argumenta que esta utopía del *laissez faire* puede tender a destruir la sociedad, por cuanto corroe y aniquila las relaciones sociales. Al asimilar el mercado del trabajo al resto de los mercados de bienes y servicios, i.e., suponer que el mercado del trabajo se debiera comportar igual que el mercado de las papas, conduce a transformar a los trabajadores en *commodities*. El siglo XIX termina con un aumento de las tensiones sociales producto de la atomización individual («cada uno para sí mismo»), grandes desigualdades de ingresos y desmembramiento social.

Obviamente, esto genera una reacción por parte de los trabajadores, quienes presionan para que haya una regulación del mercado laboral. Incluso las presiones van más allá, y lo que se persigue es subordinar la esfera económica a la esfera social y poner el mercado bajo el control de la sociedad.

Esto es lo que se observa en el capitalismo del siglo XX. El principio de la protección social, el Estado de Bienestar y la legislación laboral son los mecanismos diseñados por la sociedad para neutralizar y compensar los efectos negativos inducidos por el *laissez faire* del mercado.

1. La evidencia empírica del mercado laboral latinoamericano

Hay excelentes artículos publicados acerca del mercado laboral latinoamericano, de autores como el BID (2003), Saavedra (2003), Weller (2000), Stallings y Peres (2000). En consecuencia, aquí revisaremos brevemente lo que a nuestro juicio son los elementos centrales del comportamiento del mercado del trabajo en la región.

Hechos destacados por el lado de la oferta de trabajo

Es posible apreciar en la región una importante subutilización de la mano de obra, donde coinciden altas de desocupación con bajas tasas de participación laboral.

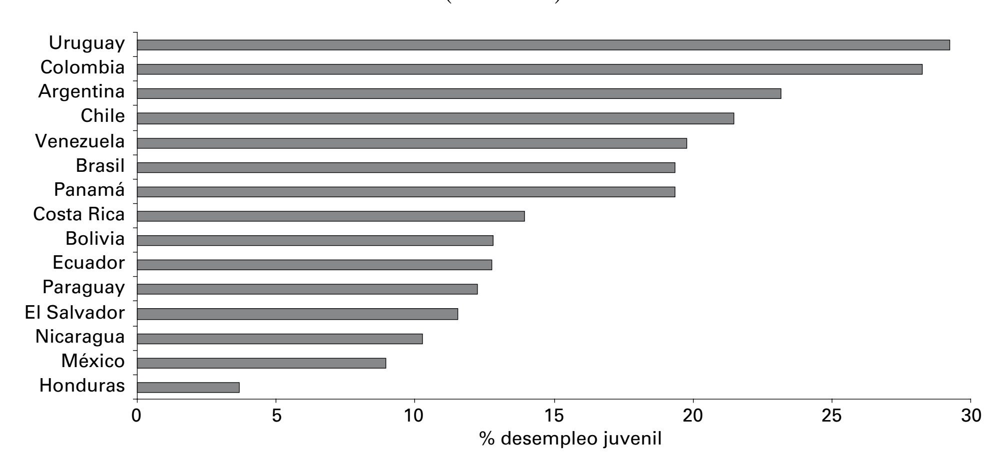
- La tasa de desempleo (total) es relativamente elevada en relación a lo observado en países desarrollados (PD). Además, este desempleo se ha incrementado aun más a partir de 1990. En el período 2005-2006 se observa a varios países latinoamericanos con tasas de desempleo superiores a 8%; los países de la OCDE exhiben tasas en torno al 6% en dicho período.
- La tasa de desempleo juvenil (15-24 años) es incluso mucho mayor que la tasa de desempleo total. En el período reciente (2005-2006), la mayor parte de los países latinoamericanos presenta tasas de desempleo juvenil de dos dígitos, y hay varios con tasas superiores a 15% y 20% (ver Gráfico 1).[2] Esto sucede en un contexto en que los jóvenes tienen una mayor escolaridad que la que tenían sus padres.
- Este fenómeno de las elevadas tasas de desempleo es particularmente complicado en una región en la cual, en general, no hay mecanismos de subsidio para los desocupados.

[2] A nuestro juicio es mucho más informativo el uso directo de los valores de las tasas de desempleo juvenil. La sugerencia respecto de utilizar los cuocientes entre las tasas de desempleo juvenil y total es distorsionadora (ver BID 2003); valores de 2,5 para dicho cuociente pueden estar asociados a tasas de desempleo juvenil de 25% y 10%, con tasas de desempleo total de 10% y 4%, respectivamente.

Gráfico Nº 1

DESEMPLEO JUVENIL (15-24 AÑOS) EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS

(circa 2005)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de SEDLAC (2008).

- Por otro lado, se ha planteado que parte de estas altas tasas de desempleo (latinoamericanas) estarían vinculadas al aumento de las tasas de participación laboral. En efecto, la tasa de participación laboral promedio de la región se ha incrementado de 57,8% (1990) a 63,1% (2005). Sin embargo, el nivel reciente (65%) es *inferior* al valor promedio de la OCDE de hace 20 años atrás.
- Ha sido destacado el gran aumento de la tasa de participación laboral femenina latinoamericana que va (en promedio en la región) de 31,3% (1990) a 46,8% (2005). Sin embargo, este 47% corresponde a tasas observadas en la OCDE *30 años atrás*.
- Este fenómeno de bajas tasas de participación laboral también es particularmente complicado en una región en la cual el ingreso laboral es el principal mecanismo de ingreso de la mayoría de las familias.

TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL TOTAL Y FEMENINA

(% población en edad de trabajar; años 1990, 1995, 2000 y 2005)

		1990	*1995*	*2000*	*2005*
Total	AL	58	60	62	63
	OCDE	67	70	71	73
Femenina	AL	34	38	43	47
	OCDE	57	61	63	66

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de OCDE (2008), CEPAL (2008a). Los datos representan medianas de los grupos. En el caso de América Latina hay 18 países, mientras que la OCDE incluye 29 países.

En resumen, América Latina tiene menores tasas de participación laboral y superiores tasas de desempleo que los países de la OCDE. Dados los diferenciales de ingresos y la gran cantidad de gente que vive en condiciones económicas inseguras en la región, podría inferirse, *ceteris paribus*, que las economías latinoamericanas generarían un insuficiente nivel de fuentes de trabajo.[3]

Hechos destacados por el lado de la demanda de trabajo

En esta sección examinaremos la evidencia empírica asociada al ritmo de generación de fuentes de empleo y los tipos de empleo generados. Este último aspecto incluirá la composición del empleo según sector de actividad económica, la clasificación entre empleo formal e informal y el tipo de trabajadores según tipo de contrato.

- Considerando el período 1980-2007, con subetapas relevantes en la evolución de las economías de la región y comparando la generación de empleo de América Latina con la de los países de la OCDE, se aprecia lo siguiente:

  (i) La tasa de crecimiento del empleo (promedio) en América Latina *duplica* e incluso (en ciertas subetapas) *triplica* las tasas observadas en la OCDE. En efecto, el ritmo anual (promedio) de generación de empleo en OCDE fluctúa alrededor del 1,3%. En cambio, en América Latina las tasas de expansión de la ocupación fluctúan (en promedio) entre el 2% y el 4% por año.
  (ii) En la subetapa más reciente, 2002-2007, en la mitad de los países de América Latina se observan ritmos de crecimiento del empleo superiores al 4% anual, mientras que la mitad de los países de la OCDE apenas genera empleo a una tasa superior al 1,2% por año.

- América Latina tiene una estructura sectorial del empleo que es similar a los PD. La agricultura ha perdido importancia relativa en la ocupación latinoamericana; en promedio, solo el 6% trabaja en este sector. El sector servicios es el que más fuentes de empleo genera: alrededor del 70%, tanto en América Latina como en la OCDE.

[3] Implícitamente se está suponiendo que el desempleo es involuntario y que las elevadas tasas de inactivos no están asociadas a una alta preferencia por el ocio.

Cuadro Nº 1

ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR SECTOR ECONÓMICO (%)

	Empleo en la agricultura		*Empleo en la industria*		*Empleo en servicios*	
	1996	*2006*	*1996*	*2006*	*1996*	*2006*
Países desarrollados (OCDE)	6,2	4,2	28,5	24,7	65,3	71,2
Países asiáticos	16,2	13,2	29,1	23,6	51,0	57,3
América Latina	5,1	6,0	29,7	29,8	70,2	70,2

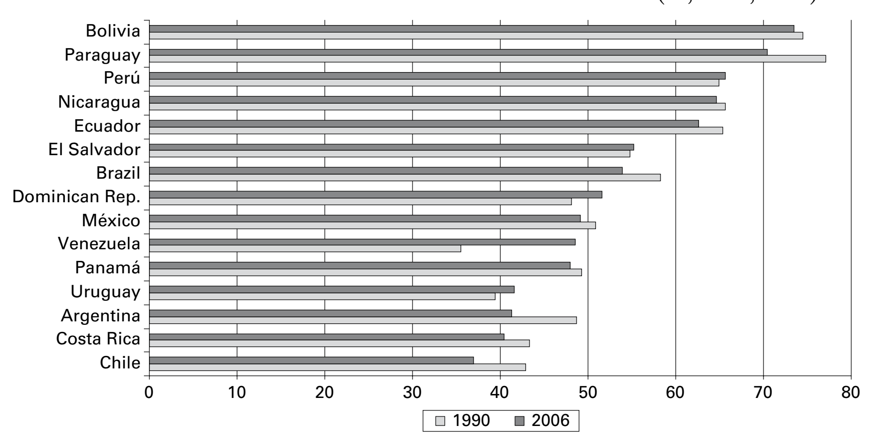
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL (2008a) y OIT (2007).

- Sin lugar a dudas, la característica central del empleo latinoamericano es la dicotomía formal-informal.[4] El sector informal incluye a las empresas en que el costo del factor trabajo solo corresponde al pago de remuneraciones; i.e., está excluido todo tipo de pago asociado a leyes sociales. También se incluye entre los informales a los cuenta-propias. La evidencia empírica muestra lo siguiente:

  (i) El sector informal representa en América Latina (en promedio) alrededor del 51% del empleo; este porcentaje se ha mantenido prácticamente constante en el período 1990-2006 (SEDLAC 2008).
  (ii) Cabe señalar que la informalidad alcanza niveles muy elevados en varios países: Bolivia (73,4%), Paraguay (70,4%), Nicaragua (64,7%), Perú (65,6%), Ecuador (62,6%) (SEDLAC 2008).

Gráfico Nº 2

INFORMALIDAD EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (%; 1990, 2006)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de SEDLAC (2008).

[4] Para una interesante discusión sobre las definiciones de la dicotomía formal-informal, ver Levy (2008) y BID (2006).

- Considerando los tipos de trabajadores latinoamericanos según tres categorías, se aprecia lo siguiente para el año 2006:

  (i) los trabajadores asalariados representan (en promedio) alrededor del 62%; este porcentaje representa un incremento respecto de 1990 (55,6%);
  (ii) los trabajadores no asalariados (incluiría principalmente a los cuenta-propia) son (en promedio) el 27%; y
  (iii) el servicio doméstico alcanza (en promedio) el 8%.

Cuadro Nº 2
TIPO DE TRABAJADOR EN AMÉRICA LATINA (%; 1990-2006)

	Asalariado			*No asalariado*			*Servicio doméstico*		
	1990	*2000*	*2006*	*1990*	*2000*	*2006*	*1990*	*2000*	*2006*
América Latina	55,6	60,8	62,1	38,6	27,5	27,1	5,7	8	7,7

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL (2008a).

En resumen, si bien América Latina exhibe relativamente elevadas tasas de generación de fuentes de empleo, el grueso corresponde al sector servicios. Existe el prejuicio respecto de que los servicios constituyen un sector en que el factor trabajo tiene restringidas posibilidades de aumento de productividad por cuanto la innovación tecnológica estaría fundamentalmente orientada a la producción de bienes industriales y materias primas (recursos naturales y agricultura). Dada la importante incorporación de la tecnología de la información en todas las actividades productivas, habría que verificar empíricamente el prejuicio anterior. Por otra parte, el sector servicios posee una gran ventaja comparativa en relación al resto de los sectores productivos: la factibilidad de creación de fuentes de trabajo a jornada parcial. Esta posibilidad beneficiaría específicamente a las mujeres (que tienen baja tasa de participación laboral) y a los jóvenes (con altas tasas de desempleo).

Por otra parte, el 50% de las nuevas fuentes de trabajo generadas en América Latina son empleos informales. Este tipo de empleos, por una parte, carecen de protección y beneficios sociales; por otra, son ocupaciones de baja productividad que no generan un incremento de calificación (o del *stock* de capital humano) del individuo.

De lo anterior podría inferirse que en América Latina sería válido el modelo de Lewis de oferta ilimitada de mano de obra. De acuerdo a este enfoque, los salarios reales debieran permanecer constantes hasta la absorción de todo el exceso de oferta laboral. Veamos qué revela a este respecto la evidencia empírica.

Hechos destacados relacionados con remuneraciones

En esta sección examinaremos brevemente lo que sucede con la evolución de los salarios reales y de los salarios mínimos, la relación entre el crecimiento de los salarios reales y la productividad del trabajo, y por último, lo que sucede con los diferenciales salariales. El ideal sería contar con información desagregada a nivel de sectores económicos y por distintos tipos de trabajadores. Como esta información no existe, las inferencias que se efectúan a continuación dependen crucialmente de la calidad de la información utilizada.

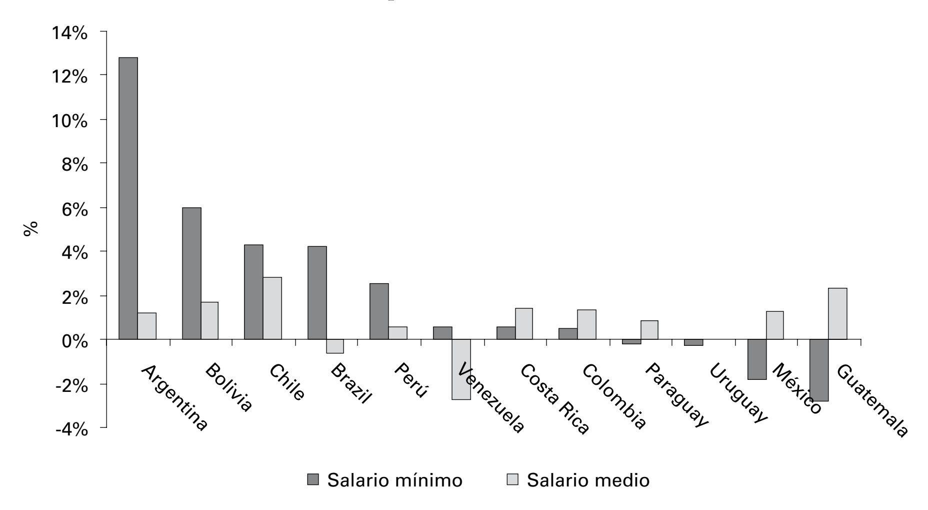
- Considerando el período 1990-2007, no hay en América Latina un patrón único de evolución de los salarios reales y los salarios mínimos.

  (i) En la mayoría de los países latinoamericanos, los salarios reales aumentan anualmente a una tasa que fluctúa entre el 1,2% y el 2,8%; en el período en cuestión esto significa un aumento de salarios reales entre 24% y 60%. En subperíodos de alto crecimiento hay países cuyos salarios reales aumentan a un ritmo anual superior al 4%, como por ejemplo: Argentina (2002-05), Chile (1990-98), Ecuador (1990-98), Guatemala (1990-98) y México (1998-2002).
  (ii) Hay dos países cuyos salarios reales disminuyen en el período: Brasil (-0,6%/año) y Venezuela (-2,7%/año).
  (iii) La evolución de los salarios mínimos no está vinculada al patrón evolutivo de los salarios reales.
  (iv) Hay cuatro países que se destacan por tener salarios mínimos que aumentan anualmente más del 4% durante 1990-2007: Argentina (12,8%), Bolivia (6,0%), Brasil (4,3%) y Chile (4,3%). En cambio, hay otros cuatro países que exhiben ritmos declinantes en sus salarios mínimos: Guatemala (-2,8%), México (-1,8%), Uruguay (-0,3%) y Paraguay (-0,2%).
  (v) La relación entre los salarios medios y los salarios mínimos es variable en los países latinoamericanos; lo mismo sucede en los países de la OCDE. Dados los disímiles ritmos de crecimiento de ambos tipos de salarios descritos previamente, y el hecho de que no existe una asociación entre el nivel del ingreso per cápita y el coeficiente salario mínimo/salario medio, no es válido utilizar este último coeficiente para extraer inferencias respecto del nivel relativo (alto/bajo) del salario mínimo de un país latinoamericano en particular.

Gráfico Nº 3

CRECIMIENTO ANUAL DE SALARIOS MEDIOS Y MÍNIMOS REALES EN AMÉRICA LATINA

(%, período 1990-2007)

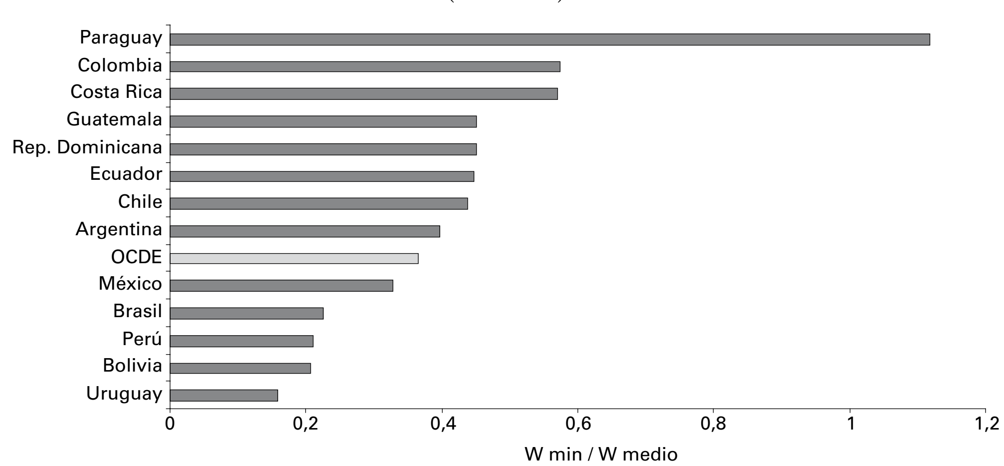


Fuente: CEPAL (2008b).

Gráfico Nº 4

SALARIO MÍNIMO/SALARIO MEDIO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE

(circa 2004)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL (2008b), OIT (2007), Eurostat (2008) y BLS (2008).

- Es importante destacar la *relación positiva* que existe entre el crecimiento de los salarios reales y el crecimiento de la productividad laboral en la mayoría de los países latinoamericanos. Para observar este fenómeno es conveniente considerar los distintos subperíodos de 1990-2005. Para el set de 15 países latinoamericanos seleccionados, se observa:

(i) Hay 28 casos en los que la productividad laboral tiene un ritmo de crecimiento anual positivo. De estos, en más de la mitad, los salarios reales crecen a un nivel *inferior* que el de la productividad; incluso hay varios casos en que se aprecian disminuciones de salarios reales.
(ii) Hay 15 casos en los cuales la evolución de la productividad laboral exhibe tasas negativas. De estas situaciones, en más de la mitad (9 casos) se aprecia una *disminución* de los salarios reales.
(iii) Son pocos los sucesos latinoamericanos en los cuales la evolución de los salarios reales está totalmente disociada de lo que acontece con la tendencia de la productividad de la mano de obra (agregada).

Cuadro Nº 3

CRECIMIENTO ANUAL DE LOS SALARIOS REALES, SALARIOS MÍNIMOS Y PRODUCTIVIDAD LABORAL EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS

(%)

	1990-1998			*1998-2002*			*2002-2005*		
	Salario real	*Salario mínimo*	*Product. media*	*Salario real*	*Salario mínimo*	*Product. media*	*Salario real*	*Salario mínimo*	*Product. media*
Argentina	0,2	16,8	4,3	-2,6	-4,5	-5,9	4,6	28,1	3,5
Bolivia	1,8	10,5	0,4	3,8	6,5	-0,4	2,3	-2,9	0,2
Brasil	0,8	3,4	0,0	-3,2	4,3	0,9	-2,9	4,0	0,9
Chile	4,2	5,1	4,8	1,9	5,7	2,1	1,6	2,0	3,6
Colombia	2,4	-0,6	1,0	2,8	1,6	-1,6	1,0	1,0	0,8
Costa Rica	1,9	1,0	1,5	2,6	0,3	0,4	-1,3	-0,6	2,0
Ecuador	5,3	3,8	-0,8	-0,3	-0,8	-1,2		3,8	1,3
Guatemala	5,3	-8,7	2,0	2,3	4,2	1,3	-0,7	2,2	-0,4
México	0,6	-4,2	-0,1	4,1	-0,4	0,9	0,3	-0,7	1,3
Nicaragua	3,0	1,2	0,6	2,2	0,6	-0,2	-0,3	3,7	-0,9
Panamá	2,2	1,5	1,3	-2,3	3,2	0,1		-0,5	1,5
Paraguay	1,8	-1,0	-0,8	-1,5	0,7	-2,4	-1,2	0,5	-2,6
Perú	0,9	3,1	1,5	0,7	2,0	-0,7	0,0	1,4	2,5
Uruguay	1,4	-6,0	3,0	-2,8	-3,2	-4,7	-2,9	14,2	3,5
Venezuela	-3,8	-1,1	-0,7	-2,8	0,1	-4,5	-7,1	3,1	0,6
América Latina	1,8	1,2	1,0	0,7	0,7	-0,4	-0,3	2,0	1,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL (2008a).

Veamos a continuación lo que se observa con distintos indicadores de diferenciales salariales. Para este efecto nos ha parecido conveniente agrupar los países latinoamericanos en tres grupos (según su ingreso per cápita, dólares del año 2005, PPP): *Grupo I:* países con PIB per cápita mayor a US$ 7.000: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay; *Grupo II:* países con PIB per cápita entre US$ 5.000 y US$ 7.000: Venezuela, Colombia y Panamá; *Grupo III:* países con PIB per cápita inferior a US$ 5.000: Bolivia, El Salvador, Honduras, Paraguay, Guatemala, Ecuador, Nicaragua y Perú.

Utilizando el nivel de escolaridad, podemos observar lo que sucede con el nivel relativo y la evolución de los salarios relativos de trabajadores calificados/trabajadores no calificados en el período 1990-2005.

Cuadro Nº 4

RAZÓN SALARIOS ALTA EDUCACIÓN (> 13 AÑOS) Y BAJA EDUCACIÓN (< 9 AÑOS); Y RAZÓN SALARIO ADULTOS (25-64 AÑOS) Y JÓVENES (15-24 AÑOS) SEGÚN GRUPOS DE PAÍSES, AMÉRICA LATINA

		Diferencial salarial	
		1990	*2005*
Salario alta educ. / Salario baja educ.	Grupo I	2,86	3,63
	Grupo II	3,02	3,85
	Grupo III	3,19	3,76
Salario joven / Salario adulto	Grupo I	0,60	0,53
	Grupo II	0,58	0,60
	Grupo III	0,60	0,64

Grupo I: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay.
Grupo II: Venezuela, Colombia y Panamá.
Grupo III: Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua.
Fuente: SEDLAC (2008).

(i) Las personas con más educación (más de 13 años) ganan en promedio (en 2005) alrededor de *3,8 veces* más que las personas con menor educación (menos de 9 años).

(ii) En los tres grupos de países se observa que este diferencial salarial, asociado al mayor nivel educacional, aumenta intertemporalmente. Incluso este diferencial aumenta relativamente más en los grupos I y II, que son los que poseen un mayor ingreso per cápita, mientras que en el Grupo III el diferencial relativo a trabajadores con alta educación respecto de los de baja educación se incrementa (entre 1990 y 2005) en 18%; en los otros dos grupos (I y II) el aumento del diferencial es del 27%.

(iii) Una perspectiva distinta se obtiene con un indicador que relaciona intergeneracionalmente los salarios relativos (promedio) de los jóvenes (15-24 años) y adultos (25-64 años). Al considerar la evolución

intertemporal, la generación de los jóvenes posee una mayor escolaridad relativa; luego, esta brecha salarial debiera disminuir intergeneracionalmente. Sin embargo, esto sucede en mayor intensidad en el Grupo III (países con menor ingreso per cápita) y también en el Grupo II. En cambio, en el Grupo I (países con mayor ingreso per cápita) hay un aumento en ese diferencial. Este Grupo I es el que presenta mayores tasas de desempleo juvenil.

Veamos ahora lo que sucede con la brecha salarial juvenil a un nivel intrageneracional; esto es, qué sucede con los diferenciales salariales entre los jóvenes. Para este efecto consideramos los mismos grupos de países latinoamericanos y además utilizamos el concepto de clases sociales, las cuales se definen según el ingreso relativo de los individuos. La clase baja corresponde a los tres quintiles de ingresos más bajos, la clase alta corresponde al decil de mayores ingresos, y la clase media incluye al quintil 4 y el decil 9. Esta clasificación es efectuada en forma separada para cada país. Es posible apreciar diferentes aspectos, al comparar dos observaciones en el tiempo (1990 y 2005):

(i) Para los jóvenes de la clase baja hay un aumento de la brecha salarial intrageneracional en la mayoría de los países latinoamericanos; solo en el caso del Grupo I (países de mayor ingreso per cápita) esta brecha pareciera permanecer constante.
(ii) Para los jóvenes de clase media hay una reducción en la brecha salarial respecto de los jóvenes de la clase alta; esta disminución de la brecha es mayor en el Grupo II.

Cuadro Nº 5

BRECHAS SALARIALES ENTRE LAS CLASES SOCIALES.
SUBMUESTRA JÓVENES, AMÉRICA LATINA (AÑOS 1990 Y 2005)

		1990	*2005*
Grupo I	Clase Baja / Clase Media	0,63	0,62
	Clase Media / Clase Alta	0,45	0,53
Grupo II	Clase Baja / Clase Media	0,68	0,61
	Clase Media / Clase Alta	0,38	0,57
Grupo III	Clase Baja / Clase Media	0,65	0,61
	Clase Media / Clase Alta	0,42	0,49

Grupo I: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay.
Grupo II: Venezuela, Colombia y Panamá.
Grupo III: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.
Clase Baja: Quintil 1, Quintil 2 y Quintil 3.
Clase Media: Quintil 4 y Decil 9.
Clase Alta: Decil 9.
Fuente: SEDLAC (2008).

En resumen, a partir de 1990 se aprecia en general en América Latina: (i) los salarios reales aumentan anualmente a una tasa que fluctúa entre el 1,2% y el 2,8%; (ii) hay una *relación positiva* entre el crecimiento de los salarios reales y el crecimiento de la productividad laboral; (iii) la evolución de los salarios mínimos no está vinculada al patrón evolutivo de los salarios reales; (iv) las personas con más educación (más de 13 años) ganan en promedio (en 2005) alrededor de *3,8 veces* más que las personas con menor educación (menos de 9 años); (v) hay un aumento intertemporal del diferencial salarial asociado al mayor nivel educacional de los trabajadores; (vi) a nivel intrageneracional juvenil se aprecia, por una parte, un aumento de la brecha salarial entre los jóvenes de clase baja y media, y por otra, habría una disminución de la brecha salarial entre los jóvenes de clase media y alta.

2. Tópicos de políticas para el mercado laboral latinoamericano

En esta sección examinaremos brevemente algunos aspectos centrales que han estado presentes en el debate sobre las políticas para el mercado del trabajo. En primer lugar veremos el marco analítico aplicado para la propuesta de políticas. En esta parte sintetizaremos la información existente respecto de los sindicatos latinoamericanos. En segundo lugar, resumiremos las propuestas vinculadas a la oferta de trabajo.

Existen visiones muy diferentes utilizadas para la sugerencia de políticas relacionadas para enfrentar los problemas asociados al mercado laboral. Por una parte está el enfoque microeconómico-institucionalista, que se centra en la regulación laboral. Por otra parte tenemos lo que sería un enfoque macroeconómico, que enfatiza el crecimiento económico y los equilibrios, y la volatilidad macro. Por último tenemos aspectos estructurales de largo plazo asociados a aumentar el nivel de capital humano de la fuerza de trabajo. Esta trilogía es una variante simplificada del marco sugerido por Fields (2007).[5]

El enfoque microeconómico-institucionalista

En este marco hay dos visiones contrapuestas respecto del rol que desempeña la legislación laboral. Por un lado, están los economistas neoclásicos que creen que no hay (o no debiera haber) diferencias en el comportamiento del mercado

[5] En BID (2003) hay una división similar. En el capítulo 7 se examina el rol de las regulaciones laborales y en el capítulo 8 se abordan los otros dos temas descritos en este artículo.

del trabajo y el mercado de las papas; luego, las regulaciones que introduce la legislación laboral son distorsiones que evitan la eficiente y óptima asignación de mano de obra. Por otro lado, los economistas institucionalistas estiman que el mercado del trabajo adolece de imperfecciones y las regulaciones son necesarias para incrementar el nivel de bienestar de los trabajadores.

El modelo neoclásico evalúa la evidencia empírica y genera propuestas de políticas laborales que son muy *sesgadas* en la dirección de ser antirregulación, antisindicatos y antisalario mínimo. Por ejemplo, el Banco Mundial (2005:10)[6] plantea: «la evidencia internacional, aunque mezclada, concluye generalmente que la protección del empleo reduce el empleo neto»; «legislación más restrictiva reduce la rotación de los trabajadores»; «las restricciones reducen el crecimiento de la productividad (aun cuando todavía la evidencia es vaga)»; «las restricciones draconianas para despedir trabajadores aumentan los litigios y la incertidumbre, reducen la rotación y la creación de empleo, y proporcionan poca protección a los trabajadores». Por su parte, Heckman y Pagés (2003) concluyen que: «las regulaciones laborales proteccionistas promueven la desigualdad entre grupos demográficos», en que los perdedores son «los jóvenes, los trabajadores marginales y los no calificados»; algunos autores «estiman que los sindicatos tienen un fuerte impacto negativo sobre el empleo (en Uruguay)»; hay países latinoamericanos cuyos salarios mínimos (relativos al salario medio) son muy elevados y esto genera «reducciones de empleo, y retardan la caída de los salarios cuando hay shocks adversos de demanda»; «la regulación es un bien inferior; es la respuesta de los países pobres a la demanda por seguridad laboral»; la evidencia empírica muestra que «una seguridad laboral menos exigente tiende a estar asociada con mayores tasas de rotación y mayor flexibilidad en el mercado del trabajo». Según Heckman y Pagés, la evidencia empírica «refuta totalmente la aseveración de que los salarios mínimos son inocuos, aun en países con un gran sector informal», «las regulaciones laborales son un mecanismo para aumentar la desigualdad de ingresos, porque algunos trabajadores se benefician y muchos otros se perjudican».

Hay evidencia empírica suficiente para ratificar o desvirtuar las aseveraciones anteriores. En consecuencia, convendría tener mayor cautela en el tipo de inferencias. La creación de empleo y los diferenciales salariales aumentan y disminuyen muchas veces con la misma legislación laboral. La evidencia empírica revisada con anterioridad muestra que la relación entre los salarios mínimos y medios es muy inestable intertemporalmente; luego, cualquier conclusión es

[6] Este documento es una revisión compacta en relación a variados tópicos del mercado laboral, efectuada por un numeroso equipo del Banco Mundial y que sintetiza selectivamente numerosos estudios.

contingente al período específico. Por otra parte, como veremos a continuación, la rígida legislación laboral latinoamericana *convive* con elevadas tasas de rotación de la mano de obra.

El enfoque institucionalista privilegia las (posibles) pérdidas de bienestar que pueden experimentar los trabajadores, asociadas al funcionamiento competitivo del mercado laboral. Esta situación se agrava en un contexto en que prevalece una oferta (potencial) de exceso de mano de obra. El mercado del trabajo no es únicamente un mecanismo de asignación del factor laboral; además, es el principal instrumento de ingresos de los trabajadores. En breve, el mercado del trabajo es el factor determinante del nivel de bienestar de la mayoría de la población. Pero, asimismo, este mercado del trabajo se caracteriza por la existencia de una asimetría en el poder de negociación entre empresarios y trabajadores, por la presencia de imperfecciones y fallas de mercado, y por un entorno histórico-institucional de derechos adquiridos por los trabajadores.[7] Por ello, la lógica de la legislación laboral está orientada a proteger y asegurar un mínimo de bienestar social a los trabajadores. Esto explica el uso de medidas para incrementar la estabilidad laboral, salarios mínimos, sindicalización y negociación colectiva, y seguros de desempleo. El propósito de las medidas puede ser bien intencionado, pero su implementación puede generar rigideces legales que obstaculizan el desempeño eficiente del mercado laboral.

Dado lo anterior, el resultado en América Latina sería que la filosofía de la legislación laboral está fundamentalmente orientada a proteger al trabajador del poder asimétrico de los empleadores (BID 2003). Por otra parte, el planteamiento dual de la desregulación total (que incluye la eliminación de los instrumentos institucionales descritos) y la completa flexibilización del mercado laboral, equivalen a darle el poder total a los empleadores. Sin lugar a dudas, hay una solución institucional intermedia que supera las dos versiones extremas.

Rotación laboral y sindicalización en América Latina

Un mercado laboral en el cual se da una alta movilidad se considera que funciona eficientemente. La argumentación tradicional plantea que cuando el costo de despido de trabajadores es elevado y estos solo pueden cobrar la indemnización (por despido), y la iniciativa la toma el empresario, se genera una situación

[7] Como se señaló previamente, Polanyi (1971) plantea que la introducción de la legislación laboral en todos los países es la respuesta de la sociedad ante el daño y el agravamiento de los conflictos sociales generados por el *laissez faire* del mercado («libre funcionamiento del capitalismo salvaje»).

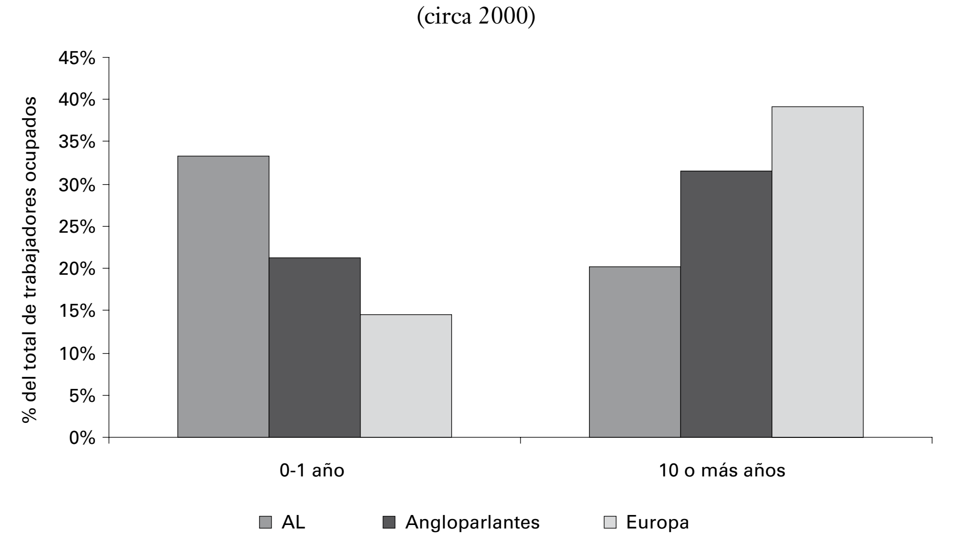
claramente Pareto pésima: las empresas se quedan con trabajadores que no quieren tener y los trabajadores no se van de un empleo que les disgusta porque no quieren perder el cobro de la indemnización. El resultado es un mercado laboral rígido en que no hay movilidad y obviamente se producen pérdidas de eficiencia y de bienestar.

Dadas las rigideces estipuladas en la legislación laboral latinoamericana, debiera observarse una baja rotación de la mano de obra. Sin embargo, la evidencia empírica muestra justamente lo contrario. La rotación laboral latinoamericana es (en promedio) 33% para el período menor a un año, lo cual significa que un tercio de los trabajadores cambia de empleo en un lapso inferior a 12 meses. En los países desarrollados angloparlantes y europeos, este porcentaje disminuye al 20% y 14%, respectivamente. Por otro lado, menos del 20% de los trabajadores latinoamericanos tiene una rotación laboral para períodos superiores a 10 años. Este indicador aumenta a 30% y 38% para los países desarrollados angloparlantes y europeos, respectivamente.

Gráfico Nº 5

ROTACIÓN LABORAL EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (AL), ANGLOPARLANTES Y EUROPA CONTINENTAL

(circa 2000)



Valores mediana.
AL: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
Angloparlantes: Canadá, Estados Unidos y Reino Unido.
Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia y Suiza.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de BID (2003), OCDE (2008) y BLS (2008).

La pregunta de fondo entonces es otra: ¿por qué hay tanta rotación laboral en la región? La respuesta del BID (2003) y del Banco Mundial (2005) es presumiblemente incompleta. Se argumenta que el fenómeno en cuestión estaría asociado a la creación neta de empleo vinculada a la creación y destrucción de empresas (pequeñas en general). Sin embargo, este fenómeno dinámico evolutivo de las empresas tiene magnitudes cuantitativas similares en las economías latinoamericanas que en las de los países desarrollados.

Los diferenciales de rotación laboral entre los PD (países desarrollados) angloparlantes y europeos han sido asociados a la divergencia en los mecanismos de protección social en ambos tipos de países (Freeman 2007). En realidad, algo similar sucede para el caso latinoamericano. En América Latina no existen prácticamente mecanismos de subsidio de desempleo; en consecuencia, un desocupado no puede darse el lujo de buscar empleo, si no que tiene que aceptar generalmente lo primero que encuentra. La variación salarial que va a experimentar el trabajador que rota de empleo dependerá del ciclo económico (expansivo o recesivo), del nivel de calificación y edad del individuo.

El nivel de sindicalización promedio latinoamericano es en general bajo. Para el período 1970-1999, América Latina presenta un nivel de sindicalización del 18%; los porcentajes (promedios) para Europa del Este y los PD son 67% y 37%, respectivamente. Por otra parte, hay una clara disminución del nivel de sindicalización de América Latina: el porcentaje promedio era 25% en 1976-1980, que se reduce a 16% en 1991-1995 (Forteza y Rama 2002). Como contrapartida de lo anterior, es posible apreciar que América Latina representa casi el 50% de las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT; los porcentajes de quejas del resto de las regiones son inferiores al 16% (QVILIS 2008).

En resumen, los trabajadores latinoamericanos tienen organizaciones sindicales (en promedio) débiles en términos cuantitativos.[8] Por otra parte, el nivel del gasto social es relativamente reducido, lo cual implica un bajo piso para su salario de reserva. En el Gráfico Nº 6 es posible observar la situación relativa que hay entre los países de América Latina y de la OCDE respecto de estas dos variables: nivel de sindicalización y gasto social; los PD superan en promedio de manera cuantitativamente apreciable a los países de la región en ambas variables.

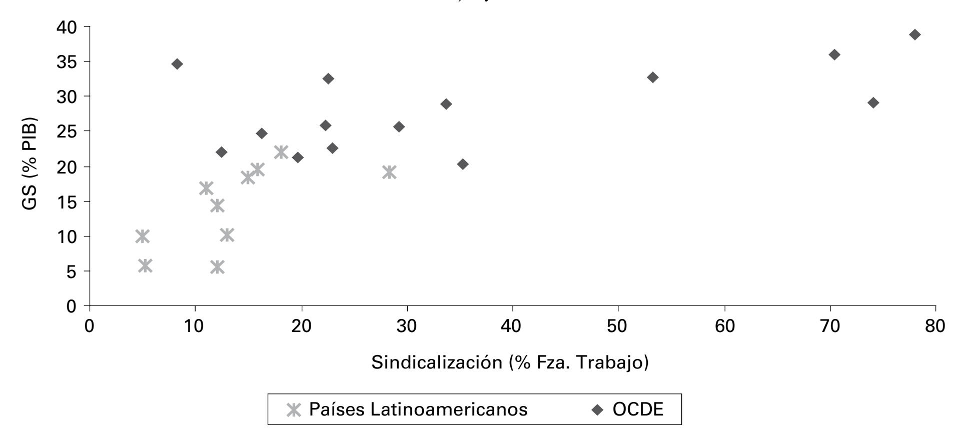
Cuando las organizaciones sindicales son reducidas y el gasto social es bajo, entonces ¿qué es lo que queda como mecanismo de protección de los trabajadores? Una alternativa (neoclásica) es el *laissez faire* del mercado laboral. Esto es lo que sucedió en Chile bajo la dictadura de Pinochet, en que se flexibilizó totalmente la legislación laboral y se atomizó a los trabajadores: los empresarios

---

8 Obviamente, hay sectores específicos en que los sindicatos latinoamericanos tienen un alto poder de negociación; son los *insiders* de las empresas estatales petroleras o mineras.

tenían facilidad para despedir y contratar a personas; los dirigentes sindicales fueron torturados, exiliados o asesinados; y había completa desregulación sindical: cada trabajador podía constituir su propio sindicato (i.e., sindicatos unipersonales). Esto generó las mayores tasas de desempleo de la economía chilena de las cuales haya registro histórico (15% a 25%) y bastante persistentes (2 a 4 años), acompañadas de drásticas caídas de salarios reales (ver Meller 1996).

Gráfico Nº 6
NIVEL DE SINDICALIZACIÓN Y GASTO SOCIAL
EN EUROPA, EE.UU. Y AMÉRICA LATINA
(% fuerza de trabajo y % PIB, circa 2003)



OCDE: Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Holanda, Noruega, Suecia, Australia, Estados Unidos, Japón y Reino Unido.
Países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, Uruguay.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de www.newunionism.org y Blanchflower (2006).

La otra alternativa es la que han optado por utilizar los países civilizados: la legislación laboral.

Elementos para una agenda de política laboral[9]

Hay enfoques muy diversos para definir e incluso especificar los objetivos y el marco de referencia para los componentes de una agenda de política laboral.[10]

[9] Esta sección usa selectivamente las propuestas elaboradas por el BID (2003) y por el Consejo Asesor Presidencial (2008).

[10] Ver BID (2003), Heckman y Pagés (2004), Fields (2007), Restrepo y Tokman (2005), Kuczynski y Williamson (2003), Birdsall et al. (2008), Banco Mundial (2008), BID (2008), Levy (2008), Consejo Asesor Presidencial (2008).

Por ello, concentrar el grueso de la discusión en la dicotomía regulación-flexibilidad de la legislación laboral parece una aproximación muy restringida. En efecto, América Latina se caracteriza por tener una combinación de mercados de trabajo formales limitados y muy regulados, y mercados informales sin ninguna regulación. Luego, esto influye sobre los elementos constitutivos de la agenda laboral.

En primer lugar hay que destacar que el trabajo es inseparable del ser humano que lo realiza, por ende, no puede ser considerado como un simple *input* del proceso productivo. Trabajar es fundamental para la identidad y la dignidad de las personas, «así como también para la formación de su sentido de pertenencia a la comunidad, para el sostén de la familia y para el bienestar de la sociedad» (Consejo Asesor Presidencial 2008:108). En otras palabras, tener un empleo productivo no es simplemente un mecanismo para generar ingresos, sin que «tiene que ver con la dignidad y el lugar que un individuo ocupa en la sociedad» (Birdsall et al. 2008:91). En consecuencia, el Código del Trabajo y las instituciones existen para proteger y defender los derechos de los trabajadores; «la Comisión (Growth Commission, Banco Mundial) estima fehacientemente que estos derechos no debieran ser sacrificados para lograr otros objetivos económicos, incluyendo el crecimiento» (Banco Mundial 2008:45).

En segundo lugar, una visión ponderada de la legislación laboral plantea que esta debiera establecer un equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores y el logro de un funcionamiento eficiente del mercado del trabajo. A este respecto, Blanchard (2005) estima que los dos pilares institucionales fundamentales del mercado del trabajo son la estabilidad del empleo y el seguro de cesantía. BID (2003) agrega el salario mínimo y las relaciones laborales (y el rol de los sindicatos).

El debate en torno al seguro de cesantía ha estado vinculado a los costos inducidos por los mecanismos utilizados en América Latina para preservar la estabilidad del empleo; en efecto, en América Latina el uso de la indemnización por años de servicio (IAS) ha postergado la introducción del seguro de cesantía. Los derechos adquiridos por los trabajadores dificultan la sustitución de IAS por el seguro de cesantía. En realidad, sorprende el retraso de América Latina respecto de los países de la OCDE en la introducción del seguro de cesantía: más de 75 años.[11]

Un enfoque más sistémico respecto del seguro de cesantía es el utilizado en Consejo Asesor Presidencial (2008). Allí se sugiere abordar la problemática más amplia respecto de todas las personas que están fuera del mercado

[11] Para propuestas de sustitución en América Latina, ver BID (2003).

del trabajo, lo cual incluye a los inactivos y a los desempleados. El problema, entonces, radica en el diseño de mecanismos e incentivos para inducir a estas personas a incorporarse al mercado laboral. Para esto hay que focalizarse en la empleabilidad, i.e., cómo hacer empleables a inactivos y desocupados. Se sugiere el uso de un marco integrado y conectado de capacitación, intermediación laboral y subsidio de cesantía. Para recibir el subsidio de cesantía es necesario estar inscrito en programas de capacitación e intermediación.

La capacitación cumple un rol similar al de la educación: aumentar el nivel de calificación y productividad de los trabajadores. El gran aumento del conocimiento y las frecuentes innovaciones tecnológicas del mundo actual sugieren educación permanente a lo largo de toda la vida. Lo mismo puede decirse respecto de la capacitación. Por esto, las empresas debieran ser instituciones que proporcionan «capacitación permanente durante toda la vida» a sus trabajadores. Esa es la principal receta para mantener la competitividad en el mundo global actual. Sin embargo, debe tenerse claro que la evidencia empírica revela que la mayoría de los programas de capacitación tiene resultados mediocres. Este tipo de desenlace se incrementa particularmente cuando los trabajadores tienen una deficiente educación. Un alto porcentaje de la fuerza de trabajo latinoamericana no ha completado su educación media.[12]

Capacitación pertinente y de calidad, empresas proveedoras de este servicio, supervisión y certificación de la capacitación proporcionada, diseño de incentivos para empresas y trabajadores, estructura de un mercado de capacitación laboral y mecanismos de financiamiento, requieren gran cantidad de recursos. Algo similar, pero menos costoso, es lo que sucede con la intermediación laboral.[13]

El tema de las relaciones laborales requiere establecer ciertos principios básicos. La cuestión central estriba en generar relaciones de cooperación entre trabajadores y empresarios, y canalizar los conflictos por vías legales, pero hay que evitar la judicialización excesiva de estas pugnas. En América Latina predomina en muchas partes y sectores la visión de economía cerrada y juegos de suma cero, lo cual implica que en la empresa prevalece la lucha de clases: lo que gana (pierde) el empresario es lo que pierden (ganan) los trabajadores y viceversa. Pero hoy estamos en un mundo globalizado en que los juegos son negativos o positivos. Cuando el juego es negativo, la empresa no puede competir y quiebra; el empresario pierde el capital y los trabajadores pierden su fuen-

---

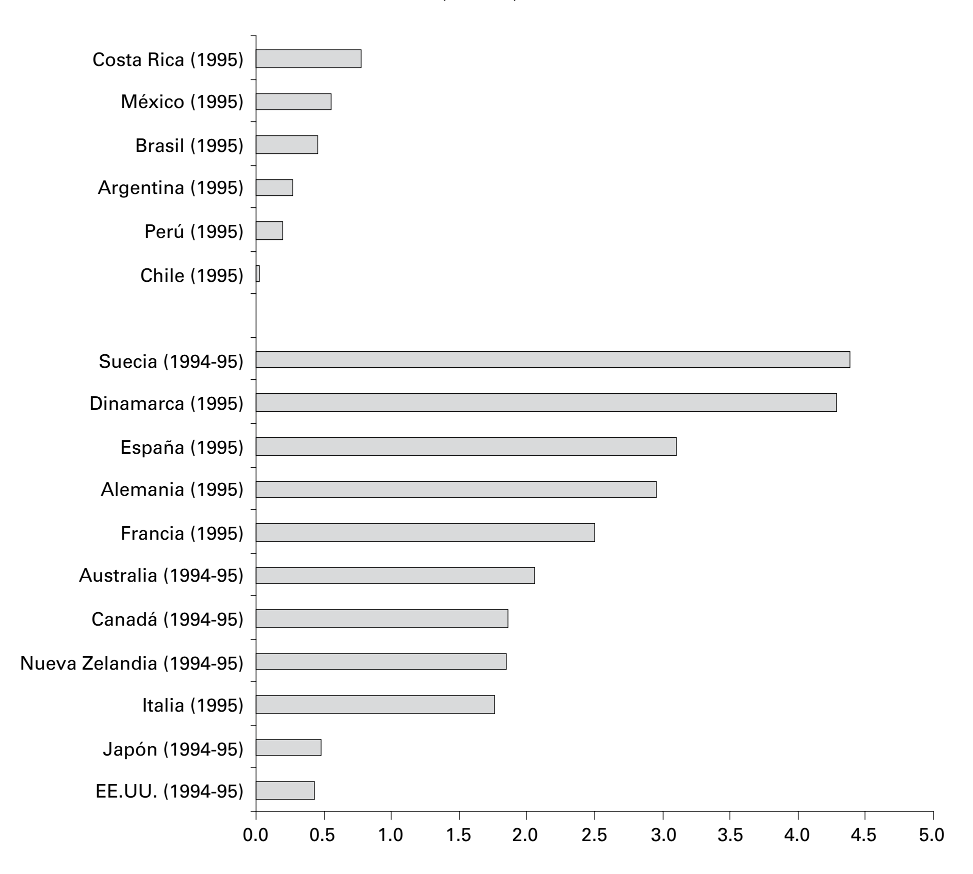
[12] Esto significa que hay que implementar de manera complementaria un programa especial de educación de adultos.

[13] Acerca de propuestas específicas en estas materias ver BID (2003) y Consejo Asesor Presidencial (2008).

te de trabajo. Cuando el juego es positivo, es porque la empresa se ha vuelto más productiva y entonces tiene utilidades, por tanto los trabajadores debieran captar parte del aumento de tales utilidades. Esto requiere de la presencia de sindicatos profesionales que defiendan los intereses de sus afiliados.

Por último, la generación de fuentes de empleo precisa abordar este problema con políticas por el lado de la oferta (que corresponde a varias de las señaladas previamente) y la demanda de trabajo. La prioridad asignada a este objetivo está asociada al monto de recursos que los países utilizan. Los países de la OCDE gastan alrededor del 2,0% (PIB) en promedio, mientras que los países latinoamericanos gastan (en promedio) cerca del 0,5% (PIB). La implicancia es obvia.

Gráfico Nº 7
GASTO TOTAL EN PROGRAMAS DEL MERCADO LABORAL
(% PIB)



Incluye gastos relativos a capacitación, generación de empleo y compensaciones por desempleo.
Fuente: BID (2003).

Referencias

Banco Mundial (2005). «Pending Issues in Protection, Productivity Growth, and Poverty Reduction.» Policy Research Working Paper Nº 3799. Washington, D.C., Banco Mundial.

—— (2008). *The Growth Report*. «Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development.» Commission on Growth and Development.

BID (2003). *IPES 2004. Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

—— (2006). «La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación.» Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

—— (2008). *IPES 2008. ¿Los de afuera? Exclusión social en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Birdsall, N., A. de la Torre, and R. Menezes (2008). *Fair Growth: Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority*. Washington, D.C.: Center for Global Development and the Inter-American Dialogue.

Blanchard, O. (2005). «Designing Labor Market Institutions.» In J. Restrepo and A. Tokman. *Labor Markets and Institutions*. Santiago: Banco Central de Chile, 367-382.

Blanchflower, D. G. (2006). «A Cross-Country Study of Union Membership.» Discussion Paper 2016, IZA.

BLS (2008). *Base de datos on line*. (http://www.bls.gov/).

CEPAL (2008a). *Estadísticas de América Latina y el Caribe*. CEPALSTAT. CEPAL. (http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp).

—— (2008b). *Base de datos CEPAL*, Santiago: CEPAL. (http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp).

CEPAL, AECI y SEGIB (2007). «Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe.»

Consejo Asesor Presidencial (2008). «Informe final. Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social.» Santiago: Consejo Asesor Presidencial.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

—— (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Eurostat (2008). *Base de datos on line*. (http://ec.europa.eu/eurostat).

Fields, G. S. (2007). «Labor Market Policy in Developing Countries: A Selective Review of the Literature and Needs for the Future.» Policy Research Working Paper Nº 4362. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Forteza, A., and M. Rama (2002). «Labor Market Rigidity and the Success of Economic Reforms across More Than One Hundred Countries.» Mimeo. Washington, D.C., Banco Mundial.

Freeman, R. (2007). *America Works: The Exceptional Labor Market*. New York: Russell Sage Foundation.

Heckman, J. J., and C. Pagés (2003). «Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean.» NBER Working Paper Nº W10129.

Kuczynski, P.-P., and J. Williamson, eds. (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Maloney, W. F., and J. Núñez (2001). «Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America.» Policy Research Working Paper 2597. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Mazza, J. (2004). «Inclusión social, mercados de trabajo y capital humano en América Latina.» En M. Buvinic y J. Pungiluppi (eds.). *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.

Meller, P. (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago: Andrés Bello.

OCDE (2008). Base de datos OCDE. (http://webnet.oecd.org/wbos/index.aspx).

OIT (2004). *Economic Security for a Better World.* Geneve: OIT.

—— (2007). *Panorama laboral 2007.* Ginebra: OIT.

Polanyi, K. (1971). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.

QVILIS (2008). «Quejas por violación a la libertad sindical.» Organización Internacional del Trabajo. (http://white.oit.org.pe/qvilis_mundial/index.php).

Restrepo, J., and A. Tokman (2005). *Labor Markets and Institutions*. Santiago: Banco Central de Chile.

Saavedra, J. (2003). «Labor Markets during the 1990s.» In P.-P. Kuczynszi and J. Williamson (eds.). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America.* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

SEDLAC (2008). «Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean.» Universidad Nacional de la Plata. (http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/).

Stallings, B. y W. Peres (2000). *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Brookings Institutions Press-CEPAL.

Uthoff, A. (2007). «Reducción de la pobreza e inequidad.» Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México, 7 y 8 de febrero de 2007, Ciudad de México, México.

Weller, J. (2000). Reformas económicas, crecimiento y empleo. Santiago: Fondo de Cultura Económica-CEPAL.